

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G.01-2
Typ instrumentarium (a do f)	b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych
Kategoria rozwiązania (A do C)	B – Mechanizmy finansowania C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	G01 Polaryzacja vs dyfuzja
Autorzy:	Jacek WIŚNIEWSKI – Burmistrz Miasta Lidzbark Warmiński Agnieszka SOBALA-GWOSDZ – IRMiR
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

1. Nazwa rozwiązania:**Małe ZIT-y**

Dla miast powiatowych, zlokalizowanych poza obszarami metropolitalnymi lub na ich krawędzi jako instrument wzmacniający współpracę samorządów w rozwiązywaniu kluczowych problemów w ramach funkcjonalnych obszarach miejskich (MOF).

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:

Szansa na spójny rozwój małych obszarów terytorialnych tkwi, podobnie jak w większych ośrodkach miejskich, we współpracy kilku jednostek samorządowych w realizacji określonych celów gospodarczych lub społecznych. W wielu wypadkach brak możliwości uzyskania środków finansowych w ramach dotacji rządowych lub unijnych wyklucza chęć współdziałania wóldarzy małych miast i okalających je gmin wiejskich.

Dotychczasowe programy dotacyjne dają jedynie możliwość aplikowania o środki przeznaczone dla małych gmin wiejskich, wykluczając przy tym możliwość wspólnego aplikowania gmin miejskich. Za przykład mogą posłużyć projekty inwestycji wodno-ściekowych uzależnionych od liczb LRM np. do 10 000. W ten sposób wyklucza się możliwość aplikowania o środki dotacyjne małych i średnich miasteczek wspólnie z okalającymi je gminami wiejskimi.

W związku z zdiagnozowanym wyżej problemem, proponujemy wprowadzenie tzw. Małych ZIT-ów dla miast powiatowych, zlokalizowanych poza obszarami metropolitalnymi lub na ich krawędzi. Rozwiązanie to wychodzi także naprzeciw oczekiwaniom sygnalizowanym przez małe i średnie miasta powiatowe, które położone są na zewnętrznych lub wewnętrznych obszarach peryferyjnych kraju (m.in. zachodniopomorskie, lubuskie czy północna część województwa mazowieckiego). Miasta w tych obszarach wielokrotnie podnosiły, że zmagają się z podobnymi problemami, jak ośrodki objęte w ostatnich dwóch perspektywach finansowych UE dedykowanym PO Polska Wschodnia.

Należy spojrzeć na Małe ZIT-y jako na szansę na zainicjowanie, nawet w ograniczonym zakresie, współpracy sieciowej tam, gdzie jej dotąd nie było (Janas, Jarczewski 2017). Wydzielone środki finansowe z dotacji zewnętrznych na Małe ZIT-y dałyby możliwość realizacji zadań inwestycyjnych czy też aktywności społecznej wykraczającej poza jedną gminę lub jeden powiat. Taki sposób podziału dedykowanych środków zewnętrznych przyczyniłby się do zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju.

W tej formule, zabezpieczenia środków dla miast powiatowych, można byłoby skutecznie wdrażać projekty lokalne lecz z oddziaływaniem na obszar kilku gmin (MOF).

Kwota środków zabezpieczonych na Małe ZIT-y wspierałaby słabsze powiaty z mniejszym potencjałem inwestycyjnym i organizacyjnym, w realizacji projektów zintegrowanych zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego, organizacji transportu publicznego czy integracji i koordynacji działań proinwestycyjnych. Dla miast powiatowych, wskazanych w delimitacji przygotowanej przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, zabezpieczona zostałaby dodatkowa kwota w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz krajowych – np. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), których podział następowałby na podstawie ilości mieszkańców i wskaźnika obszarowego.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

Działanie Małych ZIT-ów w oparciu o stworzone partnerstwo w ramach MOF.

Wprowadzenie wymogu ustawowego posiadania ponadlokalnej strategii/programu rozwoju do realizacji Małych ZIT-ów przyjętego przez partnerstwo wszystkich gmin w ramach MOF oraz zarząd powiatu/powiatów.

Małe ZIT-y powinny być objęte pomocą techniczną w ramach której otrzymałyby wsparcie eksperckie (np. z poziomu regionu, ale i ZMP, IRMiR) przy opracowaniu strategii wskazującej kierunki rozwoju oraz sposób realizacji instrumentu ZIT, rozszerzonej o cele i działania, których źródła finansowania zlokalizowane są poza ZIT: z innych programów europejskich i krajowych, środków własnych partnerów, czy wzorem inspiracji zagranicznych – ze środków prywatnych (Wolański i in. 2018).

Absolutne pierwszeństwo powinny mieć działania i projekty o charakterze sieciowym, prowadzone wspólnie przez więcej niż jeden samorząd i usprawniające współpracę oraz integrujące rdzeń MOF-u z jego obszarem zewnętrznym. Lista priorytetowych zadań w ramach Małych ZIT-ów obejmuje kluczowe problemy w ramach MOF, które wymagają ponadgminnej koordynacji podnosząc w ten sposób efektywność całego obszaru funkcjonalnego:

- planowanie przestrzenne (przeciwdziałanie chaotycznej suburbanizacji) – (patrz rekomendacje **kształtowanie przestrzeni: Szersze i bardziej realne powiązania systemu planowania przestrzennego z programami funduszowymi** – P01_1, **Wzmocnienie znaczenia i roli bilansu terenów w gospodarowaniu przestrzenią** – P01_2, **Wdrożenie planowania funkcjonalnego w regionach miejskich w Polsce** – P03)
- polityka transportowa (jednolity, spójny, konkurencyjny cenowo system transportu publicznego), – (patrz rekomendacja: **Dostępność i transport publiczny dla wzmacniania atrakcyjności ośrodków miejskich** – G01)
- polityka środowiskowa (m.in. tworzenie zielonych korytarzy, ochrona zasobów wodnych, redukcja emisji zanieczyszczeń, ochrona korytarzy przewietrzania miasta przed zabudową) – (patrz rekomendacja: **Środowisko i zmiany klimatu: Kompleksowy program ochrona jakości powietrza w miastach**)
- polityka energetyczna (m.in. poprawa efektywności energetycznej, produkcja energii odnawialnej, stworzenie grup zakupowych) – (patrz rekomendacja: **Środowisko i zmiany klimatu: Kompleksowy program rozwoju miejskiej gospodarki o obiegu zamkniętym**)
- polityka społeczna (m.in. spójny rozwój kształcenia ogólnego i zawodowego, rozwój systemu żłobków i przedszkoli, kompleksowe programy aktywizacji zawodowej, kompleksowe programy dotyczące infrastruktury i jakości usług związanych z ochroną zdrowia) – (patrz m.in. rekomendacja: **mieszkalnictwo i polityki społeczne: Finansowanie oświaty uczniów dojeżdżających**)
-

Docelowo rozwiązanie powinno pokazać wymierne korzyści w rozwoju w ramach całego ZIT-u, a nie tylko miasta centralnego. Wydaje się, że wyzwania stojące przed gminami w związku ze spadkiem dochodów własnych mogą być dobrym momentem do wdrożenia tego typu rozwiązań.

Źródło finansowania: nowa Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz krajowych np. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

5. Wstępny harmonogram:

Przygotowanie wytycznych do ustawy 2021 r.;
Przygotowanie nowej ustawy 2022 r.;
Wejście nowej ustawy w życie 2022 r.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Małe obszary terytorialne spełniają ważną funkcję wzrostu potencjału gospodarczego regionu w skali lokalnej. Trudno im konkurować o środki z dużymi ośrodkami miejskimi. Zrównoważony rozwój wszystkich obszarów kraju przyczyni się natomiast do utrzymania policentrycznej i hierarchicznej struktury osadniczej kraju.

Wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania dodatkowo urealniłoby kształt i zasięg już funkcjonujących ZIT-ów w obrębie poszczególnych województw. Docelowo oczekiwanym efektem jest przeniesienie wypracowanej współpracy w ramach Małych ZIT-ów na inne pola w tym m.in. przygotowanie miast i gmin ościennych do funkcjonowania i **rozwiązywania problemów w przyszłości** nie tylko w ramach polityki dotacyjnej, ale i **finansowych instrumentów zwrotnych**.

Rekomendacje OECD: **Networking** pomiędzy JST **szczebla regionalnego i lokalnego** (sieci ekspertów).

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Farelnik E., Stanowicka A., Wierzbicka W., 2020, *Cittaslow – model rozwoju i współpracy małych miast* Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Janas K., Jarczewski W. (red.), 2017, *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, IRMiR, Kraków.

Wolański M., Ledzion B., Borowczak A., Płoszaj A., Kupiec T., Popis Z., Haber A., Mrozowski W., 2018, *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Raport Końcowy – wersja II*. Wolański Ego Lider Ewaluacji, Warszawa.

Zygadło R., 2020, *Doświadczenia z realizacji ZIT w Polsce*, prezentacja Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

8. Artykuły dotyczące ewaluacji funkcjonowania ZIT-ów Powiązane akty prawne:

PRAWO UE (wyciąg z przepisów) Rozporządzenie nr 1303/2013

Art. 36 ust. 3 Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca mogą wyznaczyć jedną lub kilka instytucji pośredniczących, w tym władze lokalne, podmioty zajmujące się rozwojem regionalnym lub organizacje pozarządowe, do zarządzania i wdrażania ZIT zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

Art. 123 ust. 6 Państwo członkowskie może wyznaczyć jedną lub więcej instytucję pośredniczącą do pełnienia niektórych zadań instytucji zarządzającej lub certyfikującej na odpowiedzialność tej instytucji. Odpowiednie uzgodnienia pomiędzy instytucją zarządzającą lub instytucją certyfikującą i instytucjami pośredniczącymi zostają formalnie ujęte na piśmie.

PRAWO KRAJOWE Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

(Dz. U. poz. 1146) [USTAWA WDROŻENIOWA] Art. 30 ust. 4 ZIT są zarządzane przez związek ZIT utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym po nowelizacji z 2020 roku (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378), albo przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT, na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu. 10 Art. 2 pkt 9 instytucja pośrednicząca - podmiot, któremu została powierzona, w drodze porozumienia albo umowy zawartych z instytucją zarządzającą, realizacja zadań w ramach krajowego lub regionalnego programu operacyjnego Art. 10 ust. 1 Instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia albo umowy, zadania związane z realizacją krajowego albo regionalnego programu operacyjnego, z zastrzeżeniem ust. 6, w tym: (...)

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

Brak danych

10. Uwagi

Rozszerzenie ZIT a rozpraszanie środków

Rozszerzenie na całą Polskę instrumentu dedykowanego wąskiemu zbiorowi obszarów powoduje rozproszenie środków oraz pogorszenie parametrów współpracy (**zanegowanie polityki terytorializacji i koncentracji**). Można w tym kontekście przytoczyć doświadczenia rozszerzenia aplikacji programu rewitalizacji, czy też programu LEADER - RLKS. W największym stopniu należy obawiać się tendencji ku rozerwaniu powiązań współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) ośrodków wojewódzkich. Należy wspierać proces uczenia gmin mechanizmów podejmowania współpracy, jednak czynienie tego w oparciu o instrumenty dotacyjne nie okazuje się efektywne (przykładem może być strategia transportowa w ramach ZIT rzeszowskiego). Warto zastanowić się czy w pierwszej kolejności nie zaoferować szerszej wsparcia technicznego współpracy, bez dodatkowych środków finansowych na inwestycje, i po kilku latach ocenić stan kooperacji.

Odpowiedź autora:

Jeżeli w ramach planowanej krajowej polityki miejskiej większy nacisk zostanie położony na zrównoważony model rozwoju (tzw. model globalizacyjno-równoważący), to uzasadnione staje się szersze zastosowanie instrumentów tejże polityki miejskiej do wszystkich typów miast. Dodatkowo, w ramach podzespołu ds. gospodarki i rynku pracy rekomendowanych zostało wdrożenie kilku nowych instrumentów, które adresowane byłyby wyłącznie względem obszarów metropolitalnych (m.in. mieszkaniac przeliczeniowy, ustawy metropolitalne, zasada podziału subwencji ogólnej – zob. rekomendacja Optymalizacja finansowania obszarów metropolitalnych).

ZIT a inne terytorialne instrumenty polityki terytorialnej

Rozszerzając terytorialny zakres stosowalności ZIT możliwe jest doprowadzenie do istotnego zdublowania się instrumentów terytorialnych. Ich struktura może stać się niejasna dla potencjalnych beneficjentów samorządowych.

Kluczową rzeczą jest rozróżnienie między pojęciami zasady, podejścia a instrumentem. Instrument służy realizacji zasady i podejścia. Jeżeli mamy **zasadę dotyczącą terytorializacji i koncentracji w ramach podejścia funkcjonalnego**, to przykładowym instrumentem ich realizacji jest ZIT. Nie jest to jednak jedyny instrument, który możemy wykorzystać w ramach podejścia funkcjonalnego. Na gruncie podejścia funkcjonalnego w Polsce w perspektywie finansowej UE 2014-2020 mieliśmy co najmniej osiem instrumentów (m.in. RIT, ZPT, ZIT bis). Najbardziej wszechstronnym, zaawansowanym finansowo i sformalizowanym jest oczywiście ZIT, który dedykowany jest MOF miast wojewódzkich i ośrodkom subregionalnym tracącym funkcje. Poniżej ZIT mamy jednak Subregionalne Programy Rozwoju, Zintegrowane Porozumienia Terytorialne, Obszary Strategicznej Interwencji i inne tego typu instrumenty, które dają możliwość samorządom realizacji wspólnych działań rozwojowych, często w pojedynczych obszarach. Rozszerzenie stosowalności ZIT może doprowadzić do nieproporcjonalnego wzmocnienia otoczenia ośrodków miejskich, jeżeli będą one także mogły partycypować w programie PROW. Wszystko to sprowadza się do tego, że nazwa ZIT została pomyślana jako zarezerwowana dla ściśle określonego instrumentu zaproponowanego przez KE.

Jeżeli zasadniczym celem rozszerzenia stosowalności ZIT ma być nauka samorządów jak podejmować współpracę, to należy zastanowić się czy nie jest to możliwe przy zastosowaniu innych, znanych już narzędzi – takich, które nie prowadzą do rozpraszania środków, a jednocześnie przygotowują gminy do perspektywy opartej na instrumentach zwrotnych. Bazując na ostatnich zmianach w Ustawie o Zasadach Prowadzenia Polityki Rozwoju wstępnie można by wskazać na **instrument porozumień terytorialnych jako alternatywny wobec „małych ZIT”**. Warto też pomyśleć o przygotowaniu dobrych strategii terytorialnych na kolejną perspektywę budżetu UE. W tym miejscu możliwe byłoby szersze zaimplementowanie Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT).

Odpowiedź autora:

Jeżeli w ramach nowej KPM zaproponowane zostaną nowe instrumenty najwyższej rangi, to można pomyśleć o powszechniejszym zastosowaniu dotychczasowego narzędzia ZIT. Mogąc w ten sposób kształtować polifunkcyjną hierarchiczną sieć osadniczą i oferując przy tym pomoc w zakresie technicznym (w zakresach tak kluczowych jak koordynacja działań, opracowanie strategii) dla miast małych i tracących funkcje. Ostatecznie należy mieć na uwadze to, iż wobec malejących dochodów dodatkowe środki wspierające współpracę mogą motywować gminy do podejmowania kooperacji finansowej. Zwłaszcza, że najbliższa perspektywa budżetowa UE może być w przypadku Polski ostatnią o charakterze dotacyjnym i jednostki samorządu terytorialnego powinny orientować się na współpracę bazującą na instrumentach zwrotnych.

Krytyka efektywności ZIT

Podnoszone są głosy, iż pomimo zasadniczo dobrych opinii samorządowców, rezultaty analiz badawczych wskazują na istotne niedociągnięcia ZIT. Są bowiem regiony, w których instrument ten nie sprawdził się (np. ZIT krakowski, ZIT rzeszowski). Niezależnie od tego jako atut polskiego sposobu aplikacji instrumentu ZIT jest to, że w przeciwieństwie do Europy zachodniej, gdzie dotyczy on miast, w Polsce służy do wzmagania współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych.

Odpowiedź autora:

Na poziomie europejskim ZIT jest narzędziem bardzo pozytywnie ocenianym jako to, które wprowadzają innowacyjne podejście do polityki terytorialnej. Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują wartość dodaną tego instrumentu najczęściej tam, gdzie to doświadczenie współpracy już wcześniej występowało – w formie mniej sformalizowanej. Równocześnie ewaluacja realizacji ZIT 2014-2018 wskazuje, że instrument ZIT pozwolił przede wszystkim: na uaktywnienie szeregu relacji pomiędzy partnerami JST, poprawił efektywność podejmowania decyzji. Redukcja niepewności pozyskania finansowania ułatwiła koordynację współpracy, przewartościowanie przez miasta i regiony polityki w ramach MOF. Równocześnie oceniając ten instrument należy pamiętać, że podjęta współpraca w ramach ZIT, szczególnie ta dotycząca poziomu operacyjnego w administracji, jest doświadczeniem nowym (Zygadło 2020).

Oczywiście należy pamiętać, że polityka w ramach ZIT powinna być dostosowywana do rekomendacji wynikających z ewaluacji ich dotychczasowego funkcjonowania. Należy przy tym pamiętać, iż ZIT, podobnie jak każda innowacja, w początkowym okresie swojego stosowania generuje wyzwania i nie zawsze szybko widoczne efekty są zgodne z oczekiwaniami *a priori* (czasami nierealistycznymi). Systematyczna ewaluacja, która pozwala na korektę zaobserwowanych problemów, stanowi jednak adekwatną odpowiedź na ten problem.

Czy współpraca w ramach ZIT powinna być sformalizowana w postaci stowarzyszenia?

Odpowiedź autora:

Jeżeli instrument ZIT miałby na stałe wejść do instrumentarium pomocy regionalnej, niezależnie od środków unijnych dedykowanych na ten cel, to samorządy byłyby łatwiej przekonane do tworzenia bardziej sformalizowanych struktur w postaci stowarzyszeń. Jak wskazuje R. Zygałto (2020, 7) *związki ZIT z uwagi na specyficzne uwarunkowania motywujące działania i elastyczniejsze (w przypadku stowarzyszeń) struktury organizacyjne mają potencjał do tworzenia nowej jakości w zarządzaniu publicznym, która powinna być wspierana określeniem jasnych celów dla tych*



organizacji, oraz kluczowych wskaźników efektywności motywujących i definiujących koncentracje ich zasobów w ściśle określonych kierunkach.

Natomiast jeżeli miałyby być to jednorazowy instrument w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 to samorządy preferują pozostawienie dotychczasowego rozwiązania czyli pozostawienie wyboru formy partnerstwa w postaci porozumienia lub stowarzyszenia, co pozwoli wykorzystać dotychczasowe struktury organizacyjne i kadrowe, które się już sprawdziły.